



UNIVERSITY  
OF TAMPERE

This document has been downloaded from  
TamPub – The Institutional Repository of University of Tampere

 *Publisher's version*

The permanent address of the publication is  
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201410152208>

Author(s):	Jokinen, Ari; Nygren, Nina
Title:	Paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysi : esimerkkinä biodiversiteetin hallinta kaupunkiseudulla
Main work:	Tulkinnan mahti : johdatus tulkitsevaan politiikka- analyysiin
Editor(s):	Häikiö, Liisa; Leino, Helena
Year:	2014
Pages:	176-201
ISBN:	978-951-44-9559-5
Publisher:	Tampere University Press
Discipline:	Social and economic geography
School /Other Unit:	School of Management
Item Type:	Article in Compiled Work
Language:	fi
URN:	URN:NBN:fi:uta-201410152208

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

## 8.

# PAIKALLISEN TOIMINTAKYVYN POLITIIKKA- ANALYYSI: ESIMERKKINÄ BIODIVERSITEETIN HALLINTA KAUPUNKISEUDULLA

*Ari Jokinen ja Nina V. Nygren*

Kaupungit kilpailevat ekologisella kestävyydellä, mutta valtion ohjaus ratkaisee, kuinka kestävyys kaupungeissa toteutuu. Näin voidaan väittää, sillä ylhäältä asetetut velvoitteet vaikuttavat olennaisesti siihen, ottavatko kaupungit luonnon monimuotoisuuden huomioon toiminnassaan. Tiukimmat vaatimukset kaupungeille tulevat suoraan lainsäädännöstä. Ne velvoittavat kaupunkia suojelemaan tiettyjä lajeja ja luontotyyppejä esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa.

Tämän lisäksi kaupungeilta odotetaan ympäristöpolitiikan omalehtoisia kehittäjiä, jossa ne hyödyntävät omia vahvuuksiaan ja ylittävät laissa asetetut vähimmäisvaatimukset. Tällaisia odotuksia tulee samaan aikaan kaupunkiverkostoilta, valtion viranomaisilta ja myös kaupunkien sisäältä esimerkiksi ympäristötoimialalta, asukkailta ja kansalaisjärjestöiltä. Kansainväliset sopimukset antavat tukea moraalille odotuksille. Merkittävin on biodiversiteettisopimus (CBD) vuodelta 1992, jonka seurantakokouksissa on viime vuosina ryhdytty kiinnittämään erityistä huomiota kaupunkien vastuuseen<sup>1</sup> luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa (Müller & Werner 2010).

Joustavuus ja vaihtoehdot ovat tarpeen kaupunkien pannessa samaan aikaan toimeen omia tavoitteitaan ja ylhäältä johdettua politiikkaa. Vaihtoehdoilla on kuitenkin taipumus kadota hallinnon, päätöksenteon ja kaupunkilaisten jännitteisissä vuorovaikutussuhteissa. Näin päädytään tyypillisesti vain siihen vaihtoehtoon, joka on lain mukaan pakko toteuttaa. Ratkaisu voi olla haitallinen sekä monimuotoisuuden suojelulle että kaupungin kehitykselle johtaessaan yksipuoliseen toimeenpanoon ja kaventuneeseen käsitykseen kaupunkiluonnosta. Kaupungeilla on kuitenkin monipuoliset voimavarat muotoilla ja toimeenpanna omaa politiikkaansa. Kaupungit voivat vahvistaa toimintakykyään ja sitä kautta poliittista liikkumavaraansa. Usein esitetään, että hallintajärjestelmien toimintakyky riippuu oppimisen ja sopeutumisen kapasiteetista (Berkes ym. 2003).

Tarkastelemme luvussa, miten paikallisia vaihtoehtoja voidaan kaupungissa lisätä tulkitsevan politiikka-analyysin avulla ja näin parantaa politiikan toimeenpanoa luonnon monimuotoisuuden hallinnassa. Toiseksi selvitämme, millaisin edellytyksin politiikka-analyysi voidaan toteuttaa yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Kaupunki ei riitä yhteistyön perustaksi, jos ongelman luonne edellyttää kaupunkiseudun laajuista tarkastelua. Kolmas kysymyksemme kohdistuu siihen, miten toimeenpanon vaihe vaikuttaa politiikka-analyysin toteuttamiseen. Käsitlemme luonnon monimuotoisuuden hallintaa ja politiikan toimeenpanoa Tampereella ja Tampereen kaupunkiseudulla kolmen tapauksen avulla.<sup>2</sup> Esittelemme politiikka-analyysin tavoitteet ja etene-  
misen kussakin tapauksessa sekä saavutettuja tuloksia. Keskitymme paikallisiin institutionaalisiin toimijoihin, sillä niiden vaikutus on ratkaiseva biodiversiteettipolitiikan toimeenpanossa.

Tapaukset sijoittuvat politiikan toimeenpanon eri vaiheisiin, politiikkaprosessin avautumisesta sen sulkeutumiseen. Ensimmäisessä tapauksessa on kysymys liito-oravan suojelun käynnistymisestä, mikä samalla merkitsi uuden yhteiskunnallisen kysymyksen avautumista, sillä EU:n säädöksiin perustuva suojelu oli uutta Suomessa. Toinen tapaus edustaa käytäntöjen vähittäistä vakiintumista saman eläimen suojelussa. Kolmannessa tapauksessa tarkastelemme yleisemmin bio-

diversiteetin suojelun rutiineja täysin vakiintuneen ja sulkeutuneen toimeenpanon tilanteessa.

Esittelemissämme tutkimushankkeissa tulkitsevaa politiikka-analyysia on sovellettu siten, että siihen on yhdistetty toimintatutkimuksellisia aineksia. Näillä kahdella tutkimusperinteellä on paljon yhteistä. Toimintatutkimuksessa tuotetaan tietoa käytännön kehittämiseksi. Tällöin tutkija pyrkii muuttamaan tutkimuskohdettaan, tutkittavaa todellisuutta, ottamalla käytännöissä toimivat ihmiset osallisiksi tutkimukseen (Kuula 1999; Heikkinen 2007) ja myös tutkimustulosten perusteella tehtävään toimintavaihtoehtojen muotoiluun (Mischen & Sinclair 2007). Molempien lähtökohtiin kuuluu normatiivisuus – tulkitsevassa politiikka-analyysissa toimintapolitiikkaa pyritään paitsi analysoimaan, myös arvioimaan kriittisesti ja kehittämään (Wagenaar 2011, 224; 275; Häikiö & Leino tässä julkaisussa). Hankkeissa kehitelty lähestymistapa on siten eräänlaista ”toimeenpanon toimintatutkimusta”, jossa normatiivinen ote yhdistyy paikallisten toimijoiden kanssa tehtävään tavoitteelliseen yhteistyöhön. Yhteistyöstä erillisenä olemme toteuttaneet analyttisiä tutkimusvaiheita, joiden tuloksia olemme syöttäneet toimintatutkimukselliseen prosessiin. Näin olemme voineet lisätä yhteistä ymmärrystä politiikan toimeenpanon tuottamista tilanteista ja paikallisista politiikkavaihtoehtoista.

Yhdistämme tapaustutkimusten tulokset liitäen ne teoreettiseen tarkasteluun politiikan epäselvyydestä ja konfliktien määrittämisestä toiminta-avaruudesta. Toiminta-avaruudella tarkoitamme dynaamista tilaa, jossa politiikan toimeenpano saa muotonsa paikallisten toimijoiden ja olosuhteiden vaikutuksesta. Epäselvyys ja konfliktit ovat samalla analyttisiä välineitä, joiden avulla selvitämme paikallista toimintakykyä. Analyysi kattaa politiikan toimeenpanon eri vaiheet, jolloin saamme näkyviin sen, kuinka politiikan paikallisia vaihtoehtoja voidaan eri tilanteissa tunnistaa ja nostaa esiin yhteistoiminnallisen tutkimustyön tuloksena. Lähestymistavalle tässä artikkelissa antamaamme muotoilua voidaan nimittää *paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysiksi*. Tällainen analyysi ei ole yksin tutkijoiden aikaansaannos, vaan perustuu olennaisesti tutkijoiden ja paikallisten toimijoiden yhteisesti

määrittelemään ongelmaan ja sen ratkaisumahdollisuuksiin (Haila ym. 2007; Jokinen ym. 2007; 2009; 2010; 2012).

## Kuinka politiikka avautuu ja sulkeutuu toimeenpanossa?

Suojeluhankkeet saavat aikaan paikallista toimeliaisuutta, jossa ylhäältä suunnattu (top down) ja alhaalta päin kehittyvä (bottom up) politiikka kohtaavat toisensa. Edellinen on valtiollisen politiikan toimeenpanoa, jälkimmäinen muotoutuu kaupungin päätöksenteon, hallintokoneiston, kaupunkilaisten, kansalaisjärjestöjen ja kaupungin muiden toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Minkälaiset kohtaamiset valtion ohjaaman ja kaupungissa määritellyn politiikan välillä ovat suotuisia sille, että kaupungeissa alkaa kehittyä uudenlaisia ratkaisuja kaupunkiluonnon vaalimiseksi?

Suomen kaltaisissa maissa vahvat instituutiot turvaavat kaupunkien viherrakenteen säilymistä, mutta samalla ne tuovat jäähmyttä paikalliseen biodiversiteettipolitiikkaan. Lähes kaikki toiminta perustuu lainsäädäntöön ja viheralueiden luokitukseen ja kaupungit päätyvät mekaanisiin ratkaisuihin yhdyskuntasuunnittelussa. Modernistiselle kaupunkimallille luonteenomaiset toimintaperiaatteet (Shane 2005) painottavat ekologista tietoa, viherrakenteen pitämistä erillään kaupungin rakennetusta osasta sekä alkuperäisluontoon keskittyviä suojelukriteereitä. Painotukset kaventavat käsityksiä kaupunkiluonnosta. Ne jättävät sivuun sen, että kaupunkiluonto on olennaisesti kulttuurista ja sen tuottajia ovat asukkaat ja erilaiset urbaanit prosessit. Vallitseva toimintatapa erottaa luonnon ihmistoiminnoista sekä rajoittaa kekseliäisyyden, yhteistoiminnan ja asukkaiden osallistumisen kapealle alueelle. Ongelmaa on luonnehdittu hallinnan utopiaksi (Asikainen & Jokinen 2008) ja institutionaaliseksi kriisiksi (Vadrot 2012). Vallitsevan toimintatavan rajoittuneisuutta on viime aikoina pohdittu muun muassa suunnitteluteorian (Asikainen & Jokinen 2009), kaupunkiekologian (Kowarik 2011), maisema-arkkitehtuurin (Czechowski ym. 2012) ja maantieteen (Francis ym. 2012) piirissä.

Seuraava askel kaupunkiluonnon vaalimisessa on entistä vaativampi, kun on tavoitettava eri kaupungeissa eri tavoin ilmenevät kaupunkiluonnon dynaamiset ominaispiirteet osana ihmisten ja kaupungin toimintoja ja pystyttävä vaalimaan ja *tuottamaan* monimuotoisuutta näiden toimintojen yhteydessä. Tässä tarvitaan uuden tyyppistä tutkimustietoa sekä politiikan vaihtoehtojen tunnistamista ja muotoilua yhdessä kaupungin toimijoiden ja tutkijoiden kesken. Tällaisesta yhteistyöstä on nähtävissä eri maissa alustavia merkkejä (esim. Niemelä 2014).

Edellä kuvailemamme politiikan ongelma taustoittaa tapaustutkimuksissa sovelletun tulkitsevan politiikka-analyysin normatiivista lähtökohtaa. Ongelmakuvaus on saanut vahvistusta ja samalla spesifioitunut kunkin tapaustutkimuksen yhteydessä tutkijoiden tekemien analyysien ja sekä paikallisten toimijoiden kanssa toteutuneen dialogisen vuorovaikutuksen tuloksena. Normatiiviseen lähtökohtaan kuuluu myös se, että politiikka-analyysin tavoitteena ei ole mitätöidä kaupunkiseudun toimijoiden työtä, vaan tuoda nykyisten käytäntöjen rinnalle uudenlainen toimeenpanon tapa, joka kääntää kaupunkiluonnon voimavaraksi ja paikallisen kehittämisen kohteeksi lisäämällä toimintavaihtoehtoja.

Huomioimme valtion ja kaupunkien välisen vuorovaikutuksen tapausten tarkastelussa, mutta emme ota sitä analyysin kohteeksi sellaisenaan. Sen sijaan sovellamme tarkastelussa toiminta-avaruuden jäsenystä, jossa politiikan tavoitteiden tai keinojen epäselvyys ja osapuolten väliset konfliktit määrittävät politiikan toimeenpanoa (Matland 1995). Epäselvyyden ja konfliktien tarkastelu nostaa analyysin pääosaan paikalliset pyrkimykset ja mahdollisuudet.

**Taulukko 8.1.** Epäselvyys ja konflikti politiikan toimeenpanossa (Matland 1995, 160).

	<b>Konflikti</b>	
<b>Epäselvyys</b>	alhainen	korkea
alhainen	Hallinnollinen toimeenpano	Poliittinen toimeenpano
korkea	Kokeileva toimeenpano	Symbolinen toimeenpano

Epäselvyydellä ja konflikteilla on huomattava vaikutus siihen, millaiseksi politiikan toimeenpano muotoutuu. Tällä perusteella voidaan tunnistaa neljä erilaista toimeenpanon tapaa (Matland 1995): hallinnollinen, poliittinen, kokeileva ja symbolinen toimeenpano (Taulukko 8.1). Epäselvyydellä on monta ulottuvuutta. Se voidaan esimerkiksi tulkita top down -ongelmaksi eli valtiollisen politiikan paikallisen soveltamisen tavanomaiseksi vaikeudeksi. Sellainen se ei ole aina, sillä toimeenpano on voitu suunnitella harkitusti epäselväksi, jotta paikallinen vastuu<sup>3</sup> voisi toteutua. Tällöin toivotaan, että sopivan asteinen epäselvyys pakottaa tuottamaan kekseliäitä paikallisia ratkaisuja. Usein on kuitenkin kysymys siitä, että politiikan muotoilussa ei ole päästy yhteisymmärrykseen ja lopputulos on jäänyt epäselväksi. Joka tapauksessa paikallinen toiminta ratkaisee toimeenpanon lopputuloksen.

Matlandin (1995) mukaan *hallinnollisessa toimeenpanossa* politiikan epäselvyys ja konfliktisuus ovat vähäisiä. Tämä suosii rationaalista päätöksentekoa, selvää työnjakoa ja byrokraattista, keskitettyä hallintoa. Lopputulos on kiinni voimavaroista. *Poliittinen toimeenpano* tarkoittaa, että tavoitteista ja/tai keinoista vallitsee erimielisyys, vaikka ne on selvästi määritelty. Konflikteja syntyy, ja toimeenpanon lopputulos ratkeaa hierarkkisen vallankäytön ja neuvottelun perusteella, mikä on selvä ero hallinnolliseen toimeenpanoon (tämä nimi poliittinen toimeenpano – sinänsä kaikki muukin toimeenpano on poliittista). *Kokeilevassa toimeenpanossa* konflikteja ei juuri ole, mutta tavoitteista tai keinoista vallitsee epäselvyys. Toimeenpanon tuloksiin vaikuttaa

suuresti se, ketkä osallistuvat ja ovat aktiivisia toimijoita. Toimijoiden lisäksi voimavarat ja paikalliset tarpeet määrittävät prosessia. Nämä vaihtelevat tapauksesta toiseen, joten lopputuloksetkin vaihtelevat. Prosessissa toimijoiden kyvykkyys saattaa vahvistua, ja syntyy mahdollisuuksia oppimiseen – tässä epäselvyys on eduksi. *Symbolisessa toimeenpanossa* vallitsee suuri epäselvyys ja konfliktisuus. Huomion kohteeksi nousevat symbolit ovat tyypillisesti näkyviä ja abstrakteja, mutta konkreettinen toimeenpano voi johtaa monenlaisiin tuloksiin. Konfliktit ovat tärkeitä, sillä ne vaikuttavat ratkaisujen muotoutumiseen. Toimeenpanoa edistävät paikalliset koalitiot ovat tyypillisesti suppeita ja niiden vahvuus ratkaisee lopputuloksen.

### Tulkitseva politiikka-analyysi vaihtoehtojen osoittajana

Tutkitut kolme tapausta erottuvat toisistaan usean tekijän suhteen (taulukko 8.2). Tulkitsevaa politiikka-analyysia sovellettiin tapauksissa monitieteisen ja vuorovaikutteisen tutkimuksen keinoin. Kaikissa tapauksissa yhdistettiin ekologista ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta.<sup>4</sup> Tärkeä tavoite oli selvittää, mitä kaupunkiseudulla harjoitettava luonnon monimuotoisuuden politiikka merkitsee konkreettisissa tapauksissa eri toimijatahoille ja kuinka he kokevat sen käytännöt ja tuloksellisuuden. Tätä selvitettiin kohdennetuin analyysein (suunnittelutapausten, toimijoiden, tiedonhallinnan, konfliktien ja media-aineistojen analyyseja sekä toimijoiden teemahaastatteluita ja käytäntöjen etnografista tutkimusta) sekä toimijoiden kanssa järjestetyissä työpajoissa.

Työpajoissa käytettiin hyväksi dialogisia menetelmiä (Shotter & Gustavsen 1999; Anderson ym. 2004). Dialogisuus tuotti yhteisyyttä sekä avasi keskustelujen kautta poliittista tilaa ja vaihtoehtoja. Tutkijoiden tekemien tausta-analyysien ja aloitteiden tukemana sekä yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa tehdyn prosessoinnin kuluessa muodostui ratkaisun suunta (taulukko 8.2), jonka kautta politiikka-vaihtoehtoja kunkin projektin aikana kartoitettiin. Suunta oli aluksi alustava ja vahvistui vähitellen.



**Taulukko 8.2.** Kolme luonnonsuojelun toimeenpanon tapausta, joita on selvitetty tulkitsevan politiikka-analyysin avulla Tampereen kaupunkiseudulla yhteistyössä laajan toimijajoukon kanssa. Tapaukset sijoittuvat toimeenpanon eri vaiheisiin.

Politiikan toimeenpanon tilanne	Ongelma	Analyysi (T = tutkijoiden tuottama taustatieto, Y = yhteinen tiedon tuotanto)	Ratkaisun suunta
<b>1 Toimeenpanon alkuvaihe</b>  Tapauksena liito-oravan suojelu kaupunkiseudulla 2001–2006	<i>Institutionaalinen epäselvyys</i> Kyvyttömyys toimia, repivät konfliktit	Toimijoiden, tiedon ja konfliktien analyysi (T), elinympäristöjen kehityksen ekologinen taustatutkimus (T) sekä dialogiset työpajat (Y), tavoitteena keskinäisten riippuvuuksien näkyväksi tekeminen ja ongelman paikallinen määrittely	Yhteinen ymmärrys siitä, että suunnitteluvaraa (politiikan vaihtoehtoja) on mahdollista liittää paikallisesti
<b>2 Rutiinien muodostuminen toimeenpanossa</b>  Tapauksena liito-oravan suojelu kaupunkiseudulla 2006–2009	<i>Institutionaalinen pirstoutuneisuus</i> Toimialoittain eriytynyt mekaaninen suojelumenettely jättää kaupunkiseudun laajuuden mittakaavan huomiotta liito-oravapopulaation arvioinnissa, suojelussa ja paikallisessa yhteistyössä. Sen seurauksena ei ennakoivaa hallintaa	Käytäntöjen, vuorovaikutuksen ja tiedonhallinnan analyysi paikallisesti ja alueellisesti (T), elinympäristömallinnus (T) ja sen visualisointi (T, Y) sekä dialogiset työpajat (Y). Tavoitteena liito-oravan alueellisen populaation hallinta ja lajin elinympäristöjen ennakointi yhteistoiminnan avulla	Dynaaminen luonnonsuojelu
<b>3 Vakiintunut politiikan toteuttamisen tilanne</b>  Tapauksena kaupunkiluonnon suojelukäytännöt Tampereen kantakaupungissa 2010–2013	<i>Hallinnan utopia</i> Suojelun ekologinen ja sosiaalinen kapea-alaisuus, joka johtuu luonnon alkuperäisyyden ja luonnontilaisuuden korostamisesta. Seurauksena on mahdollisuuksien vajeikäyttö ekologisen kestävyys tavoittelussa	Toiminnan, käytäntöjen ja tiedon luonne luonnon monimuotoisuuden paikallisessa hallinnassa (T), kasviritukartoitus ja tulosten analysointi ja visualisointi (T, Y) sekä ryhmäkeskustelut (Y). Tavoitteena arvioida urbaaniin maisemaan sisältävää monimuotoisuutta ja luonnon potentiaalia koko kantakaupungin alueella	Ihmisvaikutteisen kaupunkiluonnon ja paikallisen monimuotoisuuden arvon korostaminen kaupungin voimavarana ja kehittämisen mahdollisuutena

## Toimeenpanon alkuvaihe

Liito-oravan suojelu Tampereen kaupunkiseudulla 2001–2006 on edustava tapaus luonnonsuojelun muuttumisesta kiistanalaiseksi toimeenpanon alkuvaiheessa. Kaikki alkoi siitä, kun Suomi ehdotti lisätä liito-oravan lisättäväksi tiukimmin suojeltujen lajien joukkoon EU:n luontodirektiivin IV(a) -liitteeseen. Tämän seurauksena liito-oravan kaikki lisääntymis- ja levähdyspaikat on suojeltu hävittämiseltä ja heikentämiseltä. Lupaa suojeluvaatimuksesta poikkeamiseen on vaikea saada edes yksittäistapauksessa. Suojelu tuli voimaan Suomen liittyttyä EU:iin vuonna 1995, mutta sen aiheuttamat paikalliset konfliktit alkoivat jyrkästi lisääntyä vasta vuosituhaten vaihteen jälkeen. Kuten muuallakin Suomessa, konfliktit jatkuivat vuosikausia Tampereen kaupunkiseudun eri toimijoiden välillä ja niistä uutisoitiin näytävästi tiedotusvälineissä. Konfliktit koskivat etenkin yhdyskuntasuunnittelua, mutta myös taajamametsien hoitoa ja tiesuunnittelua, sekä alkuvaiheessa myös talousmetsien hoitoa.

Tapauksen voi luokitella taulukon 8.1 oikeaan alanurkkaan eli symbolisen toimeenpanon alueelle – sekä epäselvyys että konfliktisuus olivat voimakkaita. Poliitiikan epäselvyys usein hillitsee konfliktien syntymistä, mutta vahvat symboliset arvot altistavat niille (Matland 1995, 168). Liito-oravan kohdalla symboliarvot liittyivät metsätalouteen, kaupunkien kasvuun sekä maanomistukseen. Liito-oravan suojelun nähtiin uhkaavan metsätaloutta. Esimerkiksi UPM Kymmeneen johtaja arvioi lehtihaastattelussa 2002, että liito-oravan suojelun takia jopa neljännes eteläisen Suomen metsistä voi päätyä metsätalouden ulkopuolelle (Raunio 2002). Liito-oravan suojelu hankaloitti myös kaavojen sekä yksityisten ja julkisten rakentamishankkeiden etenemistä. Turun–Helsingin moottoritiehankkeessa liito-oravien uutisoitiin aiheuttaneen 10 miljoonan euron kustannukset tielinjan siirron vuoksi. Liito-oravan suojelu herätti keskustelua eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, sillä sen ei haluttu aiheuttavan kohtuuttomia kustannuksia esimerkiksi metsänomistajille (Jokinen ym. 2009).

Liito-oravan suojelussa ajauduttiin institutionaaliseen epäselvyyteen (Hajer 2003b) tiukan lainsäädännön, liito-oravan yllätyksellisyyden ja vakiintuneiden instituutioiden neuvottomuuden seurauksena. Lainsäädäntö vaati suojelemaan liito-oravaa, mutta kukaan ei oikein tiennyt, kenen tulisi vastata suojelusta eri tilanteissa ja miten suojelu pitäisi toteuttaa. EU:n edellyttämästä tiukan lajisuojelun toimeenpanosta ei ollut saatavilla kokemuksia eikä myöskään ollut ennalta käsitystä siitä, mitä luontodirektiivistä lopulta seuraisi. Myös ekologisen tiedon puute vaivasi, sillä liito-oravan kartoitusmenetelmät (Jokinen 2011; Nygren & Jokinen 2013) olivat vasta vakiintumassa. Varsinainen toimeenpano lähtikin Suomessa käyntiin vasta luontoaktiivien lähetettyä kanteita direktiivin noudattamatta jättämisestä EU:n komissioon. Komissio painosti valtiota muun muassa laatimaan käytännön toimijoille suojeluohjeita ja järjestämään tiedonvaihtoa suojelusta vastaavien viranomaisten välillä (Jokinen ym. 2009). Ministeriöiden laatimat viralliset ohjeet liito-oravan suojelua varten tulivat metsätaloudessa voimaan vuonna 2004 ja kaavoitusta varten laaditut ohjeet seuraavana vuonna.

Symbolisen toimeenpanon tilanteessa erimielisyydet ratkaistaan usein pakottamalla (Matland 1995, 169). Useita liito-oravatapauksia käsiteltiinkin oikeudessa. Eri oikeusasteiden päätöksiä pidettiin kuitenkin osin vaikeasti tulkittavina ja hankalasti käytäntöön sovellettavina. Esimerkiksi Konikallion hakkuukiista Forssassa on tähän mennessä ollut korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä jo kolme kertaa. Kaupungeissa liito-oravakiistat sotkeutuivat muihin paikallisiin maankäytön ja osallistumisen kiistoihin ja arvoerimielisyyksiin ja samalla muuttivat niitä. Kiistojen osapuolina olivat kaavoituskonflikteissa yleensä maankäytön muuttamista ajavat ja suunnittelevat henkilöt, esimerkiksi kaavasuunnittelijat ja kuntapäätäjät, ja muuttamista vastustavat henkilöt kuten luonnonsuojeluaktiivit ja osa paikallisista asukkaista.

Aloitimme yhteistyön paikallisten toimijoiden kanssa vuonna 2004, kun hanke *Liito-orava Tampereen kaupunkiseudun kaavoituksessa* käynnistyi. Sen tavoitteena oli lieventää ristiriitoja ja kehittää

yhteistoiminnallisia keinoja liito-oravan suojeluun. Hanketta johti Tampereen yliopisto ja rahoittajina olivat Tampereen kaupunkiseudun kunnat, Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma sekä maa- ja metsätalousministeriö (Jokinen ym. 2007). Paikalliset toimijat ottivat hyvin vastaan uudenlaista vuorovaikutusta edistävän hankkeen. Se kokosi piiriinsä mahdollisimman kattavasti liito-oravan kanssa tekemisissä olevat kaupunkiseudun toimijat. Tärkeimpiä toimijaryhmiä olivat kuntien kaavoitus- ja ympäristötoimen viranhaltijat ja luottamushenkilöt, kuntien metsistä ja yksityismetsätaloudesta vastaavat metsäammattilaiset, luonnonsuojelujärjestöt sekä alueellinen ympäristökeskus (nykyään ELY-keskus).

Hankkeeseen kuului monia yhteistoiminnallisia vaiheita kuten työ- ja tiedotusseminaareja. Niiden tavoitteena oli tutustuttaa liito-oravan kanssa toimivia tahoja toisiinsa, luoda luottamusta ja yhteistyön alkuja toimijoiden välille. Tärkeimpiä yhteistyövaiheita olivat neljä vuonna 2006 järjestettyä *dialogityöpajaa*, joiden avulla oli mahdollista paneutua suojelun ongelmiin seminaareja intensiivisemmin. Dialogisuus toimi työpajojen tavoitteena ja välineenä. Kussakin työpajassa oli 5–9 osallistujaa. (Jokinen ym. 2007; Nygren & Littunen 2008.) Työpajoja ohjasi fasilitaattori, joka muun muassa valvoi, että osallistujien esittämät erilaiset näkökulmat otetaan huomioon yhtä arvokkaina. Tämä on yksi dialogisuuden ehdoista. Osallistujilla teetettiin erilaisia keskustelutehtäviä, jotka stimuloivat keskustelua suojelun ongelmista, ongelmien syistä ja ratkaisumahdollisuuksista. Järjestelyiden avulla turvattiin keskustelun moniäänisyys sekä se, että osallistujat kykenivät asettumaan avoimeen keskusteluyhteyteen (Shotter & Gustavsen 1999). Työpajoihin kutsuttiin ihmisiä, jotka edustivat mahdollisimman erilaisia näkökulmia liito-oravan suojelussa työnsä puolesta tai muussa toiminnassaan. Näkökulmien erilaisuuden ansiosta dialogisuus voi tuottaa uutta ja yllättävää, joskaan tällaista lopputulosta ei voi täsmälleen ennustaa (Anderson ym. 2004).

Hankkeen yhteistoiminnallisten vaiheiden tarkoituksena oli kehittää uusia liito-oravan suojelun tapoja ja löytää sitä kautta lisää *suunnitteluvaraa* liito-oravan suojeluun (Jokinen ym. 2007; Nygren

2007). Omaksuimme suunnitteluvaran käsitteen hankkeeseen osallistuneilta suunnittelijoilta ja tarkoitamme sillä poliittisten vaihtoehtojen löytämistä ja hyödyntämistä paikallisessa toimeenpanossa. Dialogityöpajat täyttivät tehtävänsä erinomaisesti, sillä niissä syntyi kekseliäitä yhteistoimintaan perustuvia ideoita liito-oravan suojelemiseksi erilaisissa tilanteissa (Jokinen ym. 2007; Nygren & Littunen 2008). Keksinnöt selvästi lisäsivät suunnitteluvaraa, vaikka niitä ei hankkeen puitteissa saatukaan laajaan levitykseen kaupunkiseudun toimijoille. Osallistujat kuitenkin omaksuivat ajattelutavan, jonka mukaan paikallista suunnitteluvaraa on mahdollista löytää yhteistoiminnan avulla yllätyksellisistä paikoista.

Kunkin työpajan onnistumista ja tuloksia arvioitiin tutkijoiden kesken saman tien ja keskustelun tuloksia hyödynnettiin seuraavan työpajan valmistelussa. Tämä refleksiivinen ja adaptiivinen työskentelytapa oli olennainen osa menetelmää. Myös alustavat tutkimusanalyysit nauhoitetuista dialogityöpajojen keskusteluista tehtiin viipymättä ja tuloksia hyödynnettiin yhteistoiminnallisen prosessin kuluessa (Jokinen ym. 2007). Prosessissa hyödynnettiin myös tutkijoiden erikseen keräämiä tausta-aineistoja. Ne liittyivät liito-oravan elinympäristöjen muutosanalyysiin valitulla koealueella sekä toimijoiden, tiedon ja konfliktien tutkimiseen liito-oravan suojelussa kaupunkiseudulla. Näin saimme politiikka-analyysia varten tietoa toimijoiden keskinäisriippuvuuksista, liito-oravatiedon hallinnasta, elinympäristöjen muutoksesta sekä suojelun paikallisista tulkinnoista. Nämä seikat ovat olennaisia suunnitteluvaran kehittämisessä. Dialogisuuden ja suunnitteluvaran sekä hankkeen onnistumisen syvällisempi analyysi oli mahdollista tehdä vasta jälkikäteen (Nygren 2013). Viive on tyyppillistä toimintatutkimuksessa, mikä johtuu järjestelyiden työläydestä ja prosessin edellyttämästä työtahdistista.

## Rutiinien muodostuminen toimeenpanossa

Ministeriöiden laatimien suojeluohjeiden seurauksena liito-oravan suojelukäytännöt olivat Tampereen kaupunkiseudulla vakiintumisvaiheessa vuosina 2006–2009. Metsätaloudessa vakiintumista jouduttivat myös lainsäädäntöön tehdyt lisäykset menettelytavoista. Kuten Matland (1995, 170) toteaa, epäselvyyden vähentyessä siirrytään usein symbolisesta toimeenpanosta poliittiseen toimeenpanoon (taulukossa 8.1 oikeaan ylänurkkaan), ja näin tapahtui myös tässä tapauksessa. Poliittiselle toimeenpanolle on tyypillistä se, että vaikka keinot ovatkin selviä, on tavoitteista erimielisyyttä tai päinvastoin. Poliittinen toimeenpano nojaa siihen, että tarvittavat toimijat saadaan taivutetuksi toimeenpanon kannalle esimerkiksi kontrolloimalla voimavaroja tai muuten valtaa käyttämällä. Luonnonsuojelijat ja liito-oravatutkijat jäivät tyytymättömiksi suojeluohjeiden ja lakimuutoksen valmistelussa. He ovat siitä saakka arvostelleet metsätaloudessa noudatettavaa suojelumenettelyä. Käytännöksi muodostui, että suojelurajaus jää varsin pieneksi ja selvityksiä maastossa tehdään epäedullisinakin vuodenaikoina (Jokinen ym. 2009; Jokinen 2011).

Metsätaloudessa menettelyyn kuuluu, että ELY-keskuksen virallisen liito-oravatietokannan paikkatiedot siirretään säännöllisesti metsäkeskuksen tietokantaan. Metsänkäyttöilmoituksia käsitellessään metsäkeskus tarkastaa tietokannasta, onko kyseisellä alueella tehty liito-orava havainitoja. Myönteisessä tapauksessa ELY-keskus toimittaa maastokatselmuksen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaamiseksi ja tekee suojelupäätöksen. Päätös on voimassa niin kauan kuin alueella on liito-orava. Sen sijaan kaavoituksessa toimintaympäristö ja menettelytavat ovat mutkikkaammat, minkä vuoksi liito-oravan suojelurajaukset on tehtävä yksilöllisemmin. Kaavoituksen suunnitteluprosessit ovat pitkiä eivätkä ohjeet riitä poistamaan tästä aiheutuvia epävarmuuksia. Liito-orava voi ilmaantua kaupunkimetsikköön suunnittelun aikana tai rakentamista valmisteltaessa.

Aikaisemmin aloitettua tutkimus- ja kehittämishanketta jatkettiin nyt uudesta lähtökohdasta. Heti ensimmäisen dialogityöpajan

keskusteluissa tunnistettiin ongelmaksi, että liito-oravan tapauskohtainen suojelu oli jäämässä ainoaksi suojelumenetelmäksi, vaikka siinä oli todettu monia puutteita sekä metsätaloudessa että kaavoituksessa. Tapauskohtaisen suojelun mittakaavana on metsikkö ja maastokäynnin määrittämä aikahorisontti. Näin suojelun avulla ei päästä kiinni eläinpopulaation pitkän aikavälin hallintaan ja siinä tarvittavaan kaupunkiseudun laajuiseen yhteistyöhön. Taustatutkimuksissa ja sittemmin dialogityöpajoissa tuli esiin myös liito-orava-suojelun institutionaalinen pirstoutuneisuus (Nygren 2005; Jokinen ym. 2007; 2009; 2010; Leppälä & Jokinen 2011), joka toimialarajojen ja erilaisten toimintakulttuurien vuoksi heikentää yhteistyötä ja tiedonhallintaa. Hanke *Liito-oravaaikaikojen ennakointi kaukokartoituksen avulla Tampereen kaupunkiseudulla* vastasi näihin ongelmiin ottamalla tavoitteeksi suojella liito-oravaa yhteistoiminnallisesti koko kaupunkiseudulla kunta- ja toimialarajoista välittämättä (Jokinen ym. 2010). Tavoitteeksi omaksuttiin *dynaaminen luonnonsuojelu* (Haila 2007), jossa luonnon muutokset sovitetaan yhteen ihmistoimintojen aikaansaamien muutosten kanssa. Periaate oli esillä jo liito-orava-hankkeen ensimmäisessä vaiheessa, mutta nyt se päästiin liittämään elinympäristömallin laadintaan.

Hankkeessa teimme yhteistyötä Metsäntutkimuslaitoksen kanssa, joka laati kaupunkiseudun kattavan liito-oravan elinympäristömallin käyttäen hyväksi kaukokartoitustekniikkaa, puustorakennetietoja sekä liito-oravan tunnettuja esiintymispaikkoja. Elinympäristömallin avulla oli mahdollista saada liito-oravan elinympäristöistä ennakoivaa tietoa yhdyskuntasuunnittelua ja metsien hoitoa varten siten, että tulokset palvelisivat etenkin kaupunkiseudun kuntien kaavoitushankkeita ja vuoropuhelua metsäammattilaisten kanssa. Samaan aikaan oli tekeillä strategiseen maankäyttöön pyrkivä Tampereen kaupunkiseudun rakennemallityö, mikä motivoi toimijoita mukaan hankkeeseen. Rahoittajiksi saatiin Tampereen kaupunkiseudun kunnat, Pirkanmaan ympäristökeskus ja Hämeen tiepiiri.

Elinympäristömallin karttaesitys osoitti liito-oravan todennäköiset elinympäristöt ja niiden kehittymisen Tampereen kaupunkiseudulla

vuoteen 2030 saakka (Jokinen ym. 2010). Liito-oravapaikkojen tulevaa kehittymistä voitiin nyt arvioida puustonkasvun avulla ja tarkastella tilannetta rinnan pitkän aikavälin rakentamissuunnitelmien kanssa. Liito-oravan suojelun strateginen suunnittelu kaupunkiseudulla tuli mahdolliseksi yksittäispaikkojen lakisääteisen suojelun rinnalla. Näin avautui myös mahdollisuus uudenaikaiseen yhteistyöhön kaupunkiseudun toimijoiden välillä.

Dialogityöpajat toimivat jälleen hankkeen keskeisenä työvälineenä. Työpajoissa osallistujat käsittelivät suojelun yhteistyöhön, tiedonhallintaan ja vuorovaikutukseen liittyviä ongelmia ja ideoivat niiden ratkaisumahdollisuuksia. Myös ekologisen kompensaation käyttöä luonnonsuojelussa käsiteltiin osana dynaamisen luonnonsuojelun ajatusta. Se tarkoittaa rakentamisen tai muun maankäytön heikentämisen elinympäristön korvaamista suojelemalla vähintään vastaavan arvoinen alue toisaalla. Suomessa ei ole ekologisen kompensaation mahdollistavaa järjestelmää, mutta korvaavuuden ideaa on mahdollista toteuttaa erilaisin suunnitteluratkaisuin luontodirektiivin asettamissa rajoissa (Jokinen ym. 2010). Työpajoissa vertailtiin elinympäristömallin erilaisia esitystapoja kartalla. Esitystavan lopullinen valinta tapahtui tulosten perusteella. Työpajoissa myös metsätalouden edustajat olivat sitä mieltä, että liito-oravaohje on johtanut liian suppeaan tapaan suojella liito-oravaa. Osoittautui myös, että liito-oravan suojelu jatkuu edelleen ristiriitaisena, vaikka tiedotusvälineet enää vain harvoin uutisoivat kiistoja.

Dialogityöpajojen osallistujat kiinnostuivat elinympäristömallista, sen karttaesityksistä sekä dynaamisen luonnonsuojelun ajatuksesta. Työpajoissa kehitettiin jälleen runsaasti ideoita suojelun yhteistyöstä. Elinympäristömalliin pohjautuvat karttaesitykset eivät kuitenkaan stimuloineet yhtä paljon keskustelua kuin muunlaiset suojeluproblematiikkaan liittyvät tehtävät. Kaupunkiseutua esittävä kartta kiinnittyi vain joiltakin osin osallistujien kokemuksiin yksittäispaikkojen suojelusta. Työpajoissa tapahtui selvästi yhteisen ymmärryksen ja tiedon lisääntymistä, kun eri tahojen näkemykset ja uudet ajatukset olivat käsiteltävinä samanaikaisesti. Kiihkeintä keskustelua aiheuttivat kartan



julkisuus ja ekologinen kompensatio (Jokinen ym. 2010). Osallistujien halu jatkaa yhteistä ongelmanratkaisua kehittyi työpajoissa vahvaksi, mikä johti yhteisen hakemuksen laatimiseen jatkorahoitusta varten.

Hankkeessa laaditut kartat luovutettiin myöhemmin digitaalisessa muodossa kaupunkiseudun toimijoille, mutta niiden käyttöön otto jäi hankkeen päättymisen vuoksi toimijoiden oman aktiivisuuden varaan. Hanke tarjosi Suomen ensimmäisen kaupunkiseudun laajuisen elinympäristömallin sovellettavaksi uhanalaisen lajin suojelussa, sovitettuna kaupunkiseudun rakennemallityöhön ja metsätalouden käytäntöihin. Hanke loi perustaa yhteiselle oppimiselle ja yhteistoi-minnalliselle luonnonsuojelulle kaupunkiseudulla.

## Vakiintunut politiikan toimeenpanon tilanne

Kolmannessa tapauksessa tutkittiin, millaiseksi luonnon monimuotoisuuden hallintatapa on yleisesti muodostunut Tampereella kahden viime vuosikymmenen aikana. Samoin kuin muissa Suomen kaupungeissa, toimintatapa perustuu pääasiassa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien lakisääteiseen suojeluun sekä viheralueiden perustamiseen yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä. Kaupunkimetsiä ja muita viheralueita myös hoidetaan aktiivisesti. Hoitajat ovat kaupungin työntekijöitä, eivät juuri koskaan asukkaita.

Taustatutkimukset toivat esiin vallitsevaan toimintatapaan sisältyviä ongelmia. Suunnittelun perustana käytetyt luonnon kategoriat (lajit, luontotyytit, viheralueuokat) ovat välttämättömiä mutta ongelmallisia, sillä ne sopivat ikään kuin liian hyvin suunnittelujärjestelmään ja suunnittelun muihin tavoitteisiin. Niitä korostetaan luonnon hybridisyyden ja prosessien kustannuksella ja syntyy kapea näkemys kaupunkiluonnosta (Asikainen & Jokinen 2009). Luonnon monimuotoisuus dynaamisena ja ihmistoimintoihin kietoutuvana ilmiönä jää luokitusten ulkopuolelle (Asikainen & Jokinen 2008). Sen sijaan metsät ovat hyvin edustettuina. Kaupungissa vaalitaan ennen kaikkea varttuneita kuusimetsiä, jotka tulkitaan alkuperäiseksi luonnoksi ja

pidetään rakentamisen ulkopuolella virkistystä ja suojelua varten. Ongelma on siten sama, jonka kuvasimme kirjoituksen toisessa jaksossa. Luontoa suojellaan kaupungin tuhovaikutukselta siirtämällä se sivuun. Tästä on vielä matkaa siihen, että luonnon monimuotoisuutta osattaisiin suunnitelmallisesti tuottaa kaavoituksen, rakentamisen ja asumisen yhteydessä (luonnonsuojelun eetoksesta tämän taustalla ks. Haila 2012).

Ongelman luonnetta valotettiin käyttämällä hyväksi koko kantakaupungin kattavan, ruuduittain tehdyn kasvikartoituksen tuloksia (Ranta ym. 2012). Kasvit soveltuvat hyvin kaupunkiluonnon yleistarkasteluun, sillä ne ovat kaupungissakin runsas eliöryhmä ja osoittavat viiveellä ympäristömuutoksia ja toisaalta kaupunkimaisemaan sisältyvää monimuotoisuutta ja luonnon potentiaalia. Kun tulokset analysoitiin ja visualisoitiin paikkatietoteknologian avulla, saatiin runsaasti uutta tietoa kaupungin monimuotoisuudesta. Kaupungin itäosasta löytyi analyysin tuloksena laaja, ennestään tuntematon monimuotoisuuden keskittymä, jossa sekä kasvilajien määrä että paikallisten harvinaisten lajien määrä ovat huipussaan (Jokinen ym. 2012; Ranta ym. 2012). Keskittymä sijaitsee suojelualueiden ulkopuolella tavanomaisessa rakennusten, metsiköiden ja avointen alueiden kirjomassa kaupunkimaisemassa.

Näitä visualisointeja käytettiin virikkeenä kaupungin toimijoiden kanssa järjestetyissä ryhmäkeskusteluissa. Keskusteluiden tavoitteena oli kartoittaa erilaisten fokusryhmien käsityksiä ja tulkintoja luonnon monimuotoisuudesta (Jokinen ym. 2012). Ryhmiin koottiin vuorollaan muun muassa kaupunkiluonnon hallinnasta vastaavia toimihenkilöitä kaupungin eri virastoista, biologian ja maantieteen opettajia, museotoimen asiantuntijoita, kotiseututyöstä kiinnostuneita asukkaita sekä kaupungin ylimpiä viranhaltijoita. Tavoitteena oli nostaa esiin karttakuvien osoittamat monimuotoisuuden ulottuvuudet ja pyrkiä keskusteluun, joka laajentaa tavanomaisia näkemyksiä kaupunkiluonnosta ja tuottaa uudenlaisia ajatuksia sen vaalimisen mahdollisuuksista.

Alustavien tulosten perusteella menettely mahdollisti politiikan laajentamisen osoittamalla vaihtoehtoja nykyisten käytäntöjen

rinnalle. Osallistujat tunnistivat politiikan kapea-alaisuuden aiheuttamat ongelmat monesta suunnasta ja tuottivat ideoita ongelmien ratkaisemiseksi (Jokinen ym. 2012). Esimerkiksi kaavoittajat valittivat joutuvansa työssään tulkitsemaan kaupunkiluonnon yhä tiihentyväksi erityisyyksien estekartaksi, vaikka se voisi toimia kehittämisen ja rikastamisen kohteena. Nykyiset käytännöt vaikeuttavat kaupunkiluonnon tarjoamien mahdollisuuksien uudelleen arviointia ja ekologisten innovaatioiden syntymistä.

Ryhmäkeskustelut osoittivat, että kaupunkiluonnon hallinnan poliittisuus ja ristiriitaisuus ovat piilossa ja että muuttumattomiksi vakiintuneissa käytännöissä on mitä vahvimmin kysymys poliittisista valinnoista. Keskusteluissa ei tyydytty vain teknokraattiseen rationaalisuuteen, jonka mukaan toimeenpano on onnistunutta jos lain tavoitteet täyttyvät. Tutkijoiden esittämät uudet tutkimustulokset Tampereelta sekä esimerkit ulkomaisista kaupungeista johtivat eräissä ryhmäkeskusteluissa syvenevään ongelman määrittelyyn ja uudenaisten ratkaisumallien etsintään. Johtavista viranhaltijoista koostunut keskusteluryhmä pystyi löytämään strategisia yhteyksiä kaupunkiluonnon ja kaupungin kehittämishankkeiden välillä ja näin uudistamaan ajatuksia monimuotoisuuden hallinnasta ja politiikkavaihtoehtoista.

## Analyyisin kulku yhteistoiminnallisessa prosessissa

Politiikka-analyysi on interventio. Sen tulisi olla oikeanlaisessa suhteessa toimeenpanossa osallisina olevien ihmisten kokemusten ja tilanteen tulkinnan kanssa. Paikalliseen toimintakykyyn keskittyvän politiikka-analyysin etenemisvaiheet voidaan tiivistää esimerkkitapausten perusteella seuraavasti: (1) ongelman täsmennys, (2) politiikan toimeenpanon tilanneanalyysi ja (3) ratkaisuvaihtoehtojen seulonta. Vaiheet ovat osin samanaikaisia ja vaikuttavat toisiinsa. Tavoitteena on kollektiivinen ongelmanratkaisu tutkijoiden ja paikallisten toimijoiden kesken vuorottelemalla tutkimuksellisia ja yhteistoiminnallisia osuuksia. Tutkimuksen syvenevä osuus yleensä jatkuu vielä näiden vaiheiden jälkeen tieteellisinä julkaisuina.

(1) *Ongelman täsmennys*: Tutkijat ja paikalliset toimijat tunnistavat ja täsmentävät toimintamahdollisuuksia kaventavan ja huonoja ratkaisuvaihtoehtoja tuottavan ongelman poliittisessa toimeenpanossa. Tämä osuus voi vaatia odotettua enemmän työskentelyä ja jatkua tarvittaessa prosessin seuraaviin vaiheisiin. Tavoitteena on löytää parhaita mahdollisia ratkaisuja, joten ongelman luonne on ymmärrettävä perusteellisesti. Ensimmäisessä tapausesimerkissä ongelma oli kaikkien osapuolten mielestä ajankohtainen liito-oravan suojelun konfliktisuuden ja epäselvyyden takia. Toisessa tapauksessa konfliktit jatkuivat, vaikka liito-oravan suojelua hallittiin näennäisesti hyvin käyttöön otettujen ohjeiden ansiosta. Kaikki tahot kuitenkin tunnistivat yhteiseksi ongelmaksi alueellisen yhteistyön puutteen, ja ongelman määrittely sai syvyyttä dialogityöpajoissa. Kolmannessa tapauksessa kaupunkiluonnon suojelu oli vakiintunut hallinnolliseksi ja toimi sujuvasti lainsäädännön ja viheraluejärjestelmän avulla. Poliittikkaprosessi oli sulkeutunut, ja viime kädessä juuri vakiintuneet käytännöt osoittautuivat ongelmaksi. Monet kokivat niiden kaventaneen vaihtoehtoja. Tästä aiheutuneet ongelmat ja ristiriidat olivat monenlaisia, mutta ne olivat paljolti piilossa.

(2) *Politiikan toimeenpanon tilanneanalyysi*: Tutkijat tuottavat tapauksesta uutta tutkimustietoa toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi ja aineistoksi kolmatta vaihetta varten. Kaikki esimerkkitapaukset sisälsivät lukuisia osatutkimuksia, joista osa oli ekologisia. Yhteiskunnallisten analyysien painopisteenä olivat toimijat, heidän vuorovaikutuksensa ja yhteistyönsä, ristiriidat ja konfliktit, käytännöt ja tieto sekä tilanteisiin liittyvät eri toimijoiden tekemät tulkinnat ja kokemukset ja sitä kautta syntyvät merkitykset. Välttämättä ei ole ennalta selvää, ketkä ovat toimijoita ja millaiseksi toimijoiden joukko muotoutuu poliittikkaprosessin kuluessa.

(3) *Ratkaisuvaihtoehtojen seulonta*: Tutkijat ja paikalliset toimijat yhdessä prosessoivat ongelmakenttää, tuottavat uutta tietoa ja tunnistavat vaihtoehtoisia toimintatapoja. Prosessoinnin perustana ovat tutkijoiden tekemät tilanneanalyysit sekä paikallisten toimijoiden kokemukset ja tulkinnat. Ratkaisukeinojen etsinnässä on otettava

huomioon, että valtiollisen politiikan onnistuneessa toimeenpanossa tavoitteena on löytää keinoja saavuttaa politiikalle asetettu päämäärä paikallisesti hyväksyttävällä tavalla (Ingram & Schneider 1990). Tässä tarvitaan paikallisia vaihtoehtoja.

Tapausesimerkeissä tutkijat esittivät tulevaisuutta luotaavia mahdollisuuksia ja tekivät tutkimustiedon perusteella luonnosmaisia ehdotuksia siitä, kuinka paikallista suunnitteluvaraa voitaisiin lisätä. Näitä ehdotuksia käsiteltiin yhdessä kaupunkiseudun toimijoiden kanssa seminaareissa, dialogityöpajoissa ja ryhmäkeskusteluissa. Toisinaan tämä johti yhteiseen tulkintaan seuraavasta etapista (esimerkiksi liito-oravapaikkojen kaukokartoituksen tarpeellisuudesta tapauksessa 1 ja sen tulosten jakamisesta koko kaupunkiseudulle tapauksessa 2). Yhteistoimintahankkeiden tavoitteena ei silti ollut konsensuksen saavuttaminen (esim. Innes & Booher 2010 edustavat tällaista lähestymistapaa), vaan pikemminkin paikallisten mahdollisuuksien kartoitus luovan ideoinnin avulla. Välillä syntyi laaja ja ristiriitainen keskustelu tutkijoiden esittämästä toimintasunnasta; esimerkiksi ekologinen kompensatio osoittautui kiistanalaiseksi aiheeksi liito-oravan suojelussa.

Dialogiset työpajat avasivat politiikan vaihtoehtoja ja tuottivat kekseliäitä yhteistoiminnan keinoja, joita olisi ollut vaikea kenenkään yksin keksiä. Kutsutut osallistujat vaihtuivat ensimmäisen tapauksen työpajoissa koko ajan, mutta viimeinen, yhteen vetävä työpaja koostui aikaisemmista osallistujista. Näin saatiin tehokkaasti kootuksi suuri kirjo kokemuksia ja käytännön tehtävissä itäneitä ratkaisumahdollisuuksia yhteisesti käsiteltäväksi. Toisessa tapauksessa osallistujien joukko oli likimain pysyvä, ja tästä oli etua kehitettäessä elinympäristömallia ja sen visualisointia. Kolmas tapaus perustui erityyppisiin fokusryhmiin, jotka kutsuttiin koolle erikseen.

Analyysiprosessin edellä esitetyt kolme vaihetta muistuttavat politiikantutkija Dwora Yanowin (2000) esittämää analyysin kulkua. Hänen jaottelunsa on seuraava: (1) tunnistetaan keskeisten toimijoiden merkityksiä tuottavat käytännöt, (2) identifioidaan tärkeimmät argumentit, uskomukset tai diskurssit ja tulkitaan niiden tilannekoh-

tainen merkitys ja (3) konstruoidaan merkittävät kiistat ja ristiriidat sekä niihin liittyvät tulkintaerot. Sisällöllistä eroa Yanowiin nähden ei ole, mutta esittämämme malli tarjoaa uudenlaisen prosessuaalisen rakenteen hänen esittämilleen vaiheille korostamalla ongelman täsmentämisen tärkeyttä (politiikka-analyysin *normatiivisuus*) ja ratkaisuvaihtoehtojen kollektiivista seulontaa (politiikka-analyysin *toimintatutkimuksellisuus*).

Lähestymistapaamme voidaan verrata myös julkishallinnon tutkijoiden Pamela Mischenin ja Thomas Sinclairin (2007) esittämään harvoin nähtyyn yritykseen yhdistää toisiinsa toimeenpanon tutkimusta ja toimintatutkimusta. He ovat meitä tiukemmin sitoutuneet toimintatutkimuksen muodollisiin perinteisiin ja toisaalta siihen, että kannattaa tavoitella nimenomaan hallinnollista toimeenpanoa, jossa epäselvyys ja konfliktit ovat mahdollisimman vähäisiä.

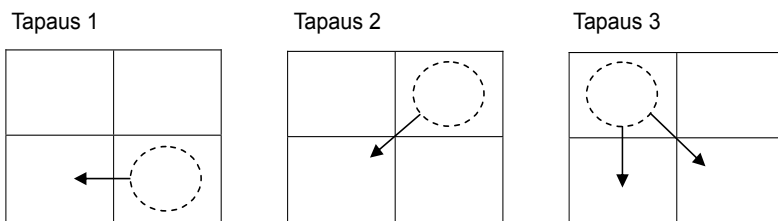
### **Paikallinen toimintakyky politiikan toimeenpanon eri vaiheissa**

Yksinkertaisimman ajatuksen mukaan politiikassa tarvitaan vain hallinnollista toimeenpanoa toteuttamaan asetetut tavoitteet (ks. Keränen tässä julkaisussa). Tämä ei vastaa todellisuutta, sillä toimeenpano toteutuu usein toisin kuin oli alkuperäinen tarkoitus (Taulukko 8.1). Horjuvuus toimeenpanossa on politiikalle ominaista ja tämä on ollut pitkään politiikan tutkijoiden tiedossa. Vaikka toimeenpanon horjuvuutta pidetään politiikan yhtenä perusongelmana, tulkitsevalle politiikka-analyysille se on luonnollinen lähtökohta. Poliitiikan toimeenpano on avoin prosessi ja politiikka-analyysille se on liikkuva maali, kuten politiikan tutkija Frank Fischer (2003) esittää.

Kun luonnon monimuotoisuutta vaalitaan kaupunkiympäristössä ja muodostetaan sitä varten poliittisia tavoitteita, toimeenpanosta voi tulla erityisen mutkikasta. Kuten tapauskuvauksemme osoittavat, kaupunkiluonnon monimuotoisuus kiinnittyy olennaisilta osin asukkaiden elämäntapaan, urbaaniin muutokseen ja kaupungin elin-

tärkeisiin toimintoihin. Viralliset instituutiot (yhdyskuntasuunnittelu, luonnonsuojelu, metsänhoito ja viheralueiden suunnittelu) ovat vastuussa toimeenpanosta ja niiden toimintaympäristö muotoutuu aina tapauskohtaisesti. Kaupunkilaiset ja monet muut kaupungin toimijat ovat osallisina toimeenpanossa. Lisäksi ratkaisuihin vaikuttavat valtion aluehallinto, EU:n luontodirektiivi, kansallinen lainsäädäntö sekä kaupungin lukemattomat kehityshankkeet. Paikallinen toimintakyky joutuu koetukselle niin monin tavoin, että toimeenpanosta johtuvia ongelmia voi olla vaikea tunnistaa ja spesifioida.

Politiikka-analyysi onkin pystyttävä kohdentamaan niin, että saadaan osuma liikkuvaan maaliin. Tapausvertailumme antaa tähän tukea. Se osoittaa, että paikallinen toimintakyky määräytyy eri tekijöiden vaikutuksesta sen mukaan, onko kysymys avautuvasta, rutiineja muodostavasta vai täysin vakiintuneesta toimeenpanosta. Toimeenpanon alku (politiikkaprosessin avautuminen) poikkeaa tasaantumisen ja vakiintumisen vaiheista, joissa toimintatavat ovat löytäneet uomansa tai jo sulautuneet muuttumattoman näköisiksi (politiikkaprosessin sulkeutuminen). Tästä saadaan strateginen ohje kohdentamiseen: paikallisen toimintakyvyn politiikka-analyysin tehtävä on erilainen näissä kolmessa tilanteessa ja myös sen menettelytapojen on oltava erilaisia. Tämä helpottaa tutkimuskohteen jäsentämistä ja edellisessä jaksossa esittämiemme etenemisvaiheiden toteuttamista.



**Kuva 8.1.** Tapausvertailu taulukon 8.1 esittämässä epäselvyys-konfliktivaihtelussa.

Kuva 8.1 havainnollistaa politiikka-analyysin kohdentamista ja toimintaympäristön tunnistamista. Ympyrät kuvaavat kolmen esimerkitapauksemme sijoittumista Matlandin nelikentässä (Taulukko 8.1).<sup>5</sup> Liito-oravan suojelussa toimeenpano alkoi symbolisen toimeenpanon alueella (tapaus 1) ja jatkui poliittisena toimeenpanona (tapaus 2). Vahvasti vakiintuneet kaupunkiluonnon suojelukäytännöt edustavat hallinnollista toimeenpanoa (Tapaus 3). Nuoli kuvassa osoittaa suuntaa, jonne politiikka-analyysillä ja yhteistyökokeilulla pyrittiin etsittäessä paikallista suunnitteluvaraa. Kaikissa tapauksissa pyrittiin kokeilevaan toimeenpanoon, kolmannessa tapauksessa myös symboliseen toimeenpanoon.

Kokeileva toimeenpano osoittautui siten antoisimmaksi politiikan paikallisten vaihtoehtojen avaamisessa. Kokeilevassa toimeenpanossa vallitsee epäselvyys, mutta konfliktit eivät häiritse liikaa. Merkitystä on myös tapauskohtaisuudella ja toimijoiden aktiivisuudella (Matland 1995). Epäselvyys edistää oppimista, ja tätä olemme hyödyntäneet erityisesti dialogityöpajoissa. Yhteistoiminnalle varattu areena (useimmiten yliopisto) hillitsi konfliktisuutta, mutta toisaalta halusimme pitää ristiriitaisuutta elossa kutsumalla mukaan mahdollisimman erilaisten näkökulmien edustajia. Dialogisuudessa (Anderson ym. 2004) ja deliberatiivisessa prosessissa tarvitaan näkökulmien välisiä eroja.

Kolmannessa tutkimustapauksessa ilmaantui täydentävä suunta kohti oikeaa alaruutua, symbolisen politiikan aluetta (kuva 8.1). Se ilmaantui johtavien viranhaltijoiden kanssa pidetyssä ryhmäkeskustelussa uusien suunnitteluajatusten myötä. Sellaisia olivat esimerkiksi kaupunginosan tai kehityshankkeen symbolinen profiloiminen kaupunkiluonnon erityisyyksien avulla.

Edellisessä jaksossa määrittelimme kolme vaihetta paikalliseen toimintakykyyn keskittyvälle politiikka-analyysille. Näiden vaiheiden keskinäistä painoarvoa ja erilaisia selvitystarpeita voidaan arvioida sen mukaan, missä toimeenpanon vaiheessa ollaan. Toimeenpanon alkuvaiheessa toimijoiden kartoitus on olennaista. Havaituista toimi-joista vain osa oli toimeenpanosta virallisesti vastaavien viranomaisten tunnistamia tai hyväksymiä. On siis osoitettava relevanttien toimi-



joiden koko skaala, joka kylläkin saattaa muotoutua koko toimeenpanoprosessin ajan, ja analysoitava, millaisin edellytyksin tuottoisa vuorovaikutus toimijoiden välillä voisi toteutua.

Toimeenpanon vakiintuvassa vaiheessa (ainakin jos toimeenpano on tyypiltään poliittista kuten esimerkissämme) tulisi nostaa esiin muotoutumassa olevien rutiinien rinnalle kehkeytyviä ja tutkijoiden tuottamia potentiaalisia toimintavaihtoehtoja ja tuoda esiin niiden hyödyt. Toimijoiden ja käytäntöjen analyysi saattaa paljastaa ongelmia, jotka ovat kaikkien tunnistamia, mutta joita ei rutinoituneissa käytännöissä helposti oteta puheenaiheeksi.

Täysin vakiintuneessa tilanteessa on hyödyllistä siirtyä strategisen suunnittelun alueelle, jotta saavutetaan riittävä siirtymä toimintarutiineista. Kun toimeenpano on täysin vakiintunut ja sen avulla tuotetaan totunnaista urbaania maisemaa, se luonnollistuu osaksi kaupungin hallintaperiaatteita ja saattaa lujittua useiden toimialojen välityksellä. Strateginen keskustelu siirtää vallitsevan tilanteen uuteen kontekstiin.

## Entä tulokset?

Onko esittelemistämme tulkitsevan politiikka-analyysin projekteista ollut apua paikallisten toimintamahdollisuuksien avaamisessa? Kuten Judith E. Innes ja David E. Booher (2010) toteavat, tämän kaltaisten yhteistoiminnallisten prosessien tuloksellisuutta on hyvin vaikea arvioida. Niillä voi olla monenlaisia tuloksia. Otamme tässä yhteydessä esiin vain kaksi esimerkkiä. Ensimmäinen liittyy nosteseen, jonka hankkeet saivat aikaan osallistujissa. Osallistujat pitivät dialogisia työpajoja ja ryhmäkeskusteluita varsin tervetulleina ja kokivat oman ajattelunsa uudistuneen niissä. Projektien yhteistoiminnalliset vaiheet edistivät tutkijoiden ja osallistujien oppimista kaupunkiluonnon hallinnan esteistä ja mahdollisuuksista, ja kun osallistujia on ollut kymmeniä, voidaan vaikutuksia sanoa laajoiksi.

Hankkeet ovatkin olleet vahvoja oppimisprosesseja. Ne ovat tuottaneet kaupunkiseudulle toimintakapasiteettia vallitsevan toimeen-

panotavan rinnalle ja lisänneet välillä yllättävälläkin tavalla kaupunkiseudun toimijoiden vuorovaikutusta. Vuorovaikutus on ollut monesti epämuodollista ja se on todennäköisesti vahvistanut kaupunkiseudun toimijoiden ymmärrystä politiikkavaihtoehtojen mahdollisuuksista sekä paikallista toimintakykyä. Valtasuhteet lienevät silti ennallaan. Esimerkiksi luontojärjestöjen ihmiset saattavat kokea yhtä paljon voimattomuutta kuin ennenkin pyrkiessään vaikuttamaan kaupungissa meneillään oleviin kehittämishankkeisiin.

Toinen esimerkki liittyy tietoon, ja tämä on olennaista, sillä tieto lisää toimintakykyä. Useassa yhteydessä politiikka-analyysi käynnisti prosessin, jossa on havaittavissa toimijoiden ja tiedon yhteiskehitystä. Tietämys vaikuttaa silloin tulevaan toimintaan ja saa symbolista, pakottavaa voimaa. Osallistujat ottivat dialogityöpajoissa oppimiaan uusia käytäntöjä käyttöön omassa toiminnassaan. Tietoa, toimijuutta ja käytäntöjä on siten hyödyllistä arvioida yhdessä. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä tieto muotoutuu toimijoita yhdistäväksi ja kokoon kutsuvaksi tekijäksi, mutta ei yksinkertaisella tavalla. Epistemologisen perustan systemaattinen avartaminen, joka on ollut yksi hankkeiden tavoitteista (esimerkiksi yhdistämällä yhteiskuntatutkimusta ja ekologista tutkimusta), tuottaa samalla jännitteen. Jännitettä tarvitaan eri toimijoita yhdistävien politiikkavaihtoehtojen esiin saamiseksi.

## *Viitteet*

1. Kaupunkien verkostot ovat mukana tässä valmistelussa samoin kuin EU:ssa tapahtuvassa biodiversiteettipolitiikan muotoilussa. Eräät kaupungit ovat huomanneet imagohyödyn, jonka voi saavuttaa tarjolla olevien suojelukeinojen avulla. Nämä kaupungit ovat esimerkiksi perustaneet alueelleen kansallisen kaupunkipuiston tai suojelleet laajasti metsiään. Kaupungit ovat siten mukana valtion muotoileman politiikan toimeenpanossa sekä velvoitettuna että vapaaehtoisesti.
2. Tutkimushankkeet ovat seuraavat: *Liito-orava Tampereen kaupunkiseudun kaavoituksessa* (2004–2006, Yrjö Haila, Ari Jokinen, Kaisa Littunen, Nina Nygren, Marko Schrader), *Liito-oravapaikkojen ennakointi kaukokartoituksen avulla Tampereen kaupunkiseudulla* (2008–2009, Ari Jokinen, Eveliina Asikainen, Kaisa Littunen, Ari Nikula, Vesa Nivala, Nina V. Nygren, Vesa Salonen, Piia Tersa) sekä

*Notkea tieto ja monialainen tiedonmuodostus* (2010–2013, Ari Jokinen, Eveliina Asikainen, Pertti Ranta, Ville Viljanen). Dosentti Ilpo K. Hanski toimi liito-ora-vahankkeissa asiantuntijana. Kiitämme hankkeisiin osallistuneita tutkijoita, kaupunkiseudun toimijoita ja rahoittajia.

3. Kaupungin vastuu voisi olla tutkimuskysymyksenä politiikka-analyysissa. Tul-kitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta tuntuu paremmalta kysyä: Voiko biodiversiteetti (luonto) olla kaupungille voimavara? Missä erityisissä yhteyksis-sä? Missä toimeenpanon vaiheissa? Keiden toimijoiden mielestä? Minkälainen voimavara?
4. Tapausvertailun aineistona ovat Tampereen kaupunkiseudulla saadut tutkimus-tulokset kaupunkiluonnon hallinnan politiikasta ja erityisesti kolmesta käsillä olevasta tapaus tutkimuksesta (Nygren 2005; Haila ym. 2007; Jokinen ym. 2007; 2009; 2010; 2012; Nygren & Littunen 2008; Asikainen & Jokinen 2008; 2009; Jokinen 2011; Leppälä & Jokinen 2011; Ranta ym. 2012; Nygren 2013; Nygren & Jokinen 2013).
5. Kuvan 8.1 tarkastelutapa tuo analyttisesti esiin politiikan toimeenpanon eri vaiheista johtuvia eroja, mutta todellisuus on moniulotteisempi ja siirtymät liu-kuvia. On myös hyvä muistaa, että tapauksia on monenlaisia. Toimeenpano voi olla alusta lähtien selvää ja riidatonta, jolloin se sijoittuu suoraan hallinnolliseen ruutuun vasemmalle ylös. Tapaus kolme on liukunut sinne vähitellen.